Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2015–2016

34 117 Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van een algemeen pensioenfonds (Wet algemeen pensioenfonds)

B VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID[1]

Vastgesteld 22 september 2015

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel Wet algemeen pensioenfonds (Wet APF). Deze leden achten de spoedige invoering van het APF een passend instrument om te komen tot kostenbeheersing en vermindering van bestuurlijke drukte bij de voortschrijdende consolidatie in de pensioenbranche.

De leden van de VVD-fractie hebben één vraag: zij missen in de Wet APF een regeling voor een fiscaal neutrale overdracht door een pensioenuitvoerder van zijn bedrijf aan een APF. Overdracht of fusie van het bedrijf van een pensioenfonds leidt in beginsel tot schenkbelasting (à 40%) bij een overgang zonder tegenprestatie voor stille reserves en goodwill of in het voorkomende geval overdrachtsbelasting (à 6%) bij de overdracht van onroerende zaken. In een voorkomend geval zou een verzekeraar ook vennootschapsbelasting verschuldigd kunnen worden. Een fiscaal neutrale overdracht lijkt wettelijk of onder een goedkeuring onder voorwaarden mogelijk, maar vraagt maatwerk in het individuele geval. Het overleg met de bevoegde belastinspecteur kan in het individuele geval slepend en kostbaar zijn. Dit zou zeker het geval kunnen zijn als de bevoegde inspecteurs de te hanteren voorwaarden voor een fiscaal neutrale overdracht nog eens onderling zouden willen afstemmen. Een langdurige fiscale begeleiding van een neutrale overdracht van het bedrijf

[1] Samenstelling:
Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Kops (PVV), Dercksen (PVV), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) *(voorzitter)*, Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), Vreeman (PvdA)

kst-34117-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

van pensioenuitvoerders aan een APF zouden de aantrekkelijkheid en de effectiviteit van het APF negatief kunnen beïnvloeden. Fiscale afrekening lijkt contrair aan het uitgangspunt van de Wet APF dat ingebrachte pensioenvermogens een eigen collectiviteit kennen zodat met behoud van de eigen pensioenverplichtingen een gescheiden uitvoering kan plaatsvinden door het APF («ringfencing»).

De leden van de VVD-fractie vernemen graag of sprake is van een bewuste keuze om een fiscaal neutrale overdracht niet uitdrukkelijk in het wetsvoorstel Wet APF op te nemen en wat daarvoor de redenen zijn. Deze leden zouden zich een oplossing kunnen voorstellen dat ter gelegenheid van de invoering van de Wet APF door de Minister van Financiën een regeling wordt opgesteld voor een fiscaal neutrale overdracht van het gehele bedrijf van pensioenfondsen aan een APF. Dat wil zeggen een overdracht door en voortzetting van het hele bedrijf van de pensioenuitvoerder door het APF tegen boekwaarden per de overdrachtsdatum. Een fiscaal neutrale overgang onder een tegemoetkomende regeling zou toepassing kunnen vinden indien het pensioenfonds om die neutrale overdracht verzoekt in de situatie dat er geen sprake is van het behalen van een incidenteel fiscaal voordeel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot het mogelijk maken van de oprichting van een Algemeen pensioenfonds. De aanbeveling van de commissie-Frijns, die in 2010 al consolidatie in de sector bepleit en zich afvraagt of het zelfstandig doorgaan in alle gevallen voor kleine fondsen wel de beste optie is, wordt hiermee ingevuld. Kijkend naar de ontwikkeling in de voorbije jaren, waarbij het aantal zelfstandige pensioenfondsen is verminderd vanwege de, terecht, hoge eisen die aan de governance van een fonds in alle facetten van bestuur en uitvoering zijn opgelegd, dan is zelfstandig doorgaan ook vaak problematisch. Het opgeven van de eigen identiteit en cultuur van een eigen fonds is echter ook moeizaam. Het APF kan daarin een uitkomst bieden.

Met de mogelijkheid tot de oprichting van een multi-ondernemingspensioenfonds (multi-opf) zouden ook deze problemen van cultuur en identiteit opgelost kunnen worden. Die multi-opf heeft echter niet gewerkt, zo stelt de regering, en dat uit zich ook in de geringe interesse in deze multi-opf. Voor dit niet succesvol zijn, noemt de regering de te ingewikkelde governance als reden. Kan de regering daarom verhelderen waarom de APF nu wederom voor dezelfde governance weliswaar niet moet, maar wel kan kiezen? Overigens zijn de leden van de CDA- fractie wel voorstander van een grote keuze in bestuursmodellen.

Kan de regering aangeven waarom een APF straks wel aantrekkelijk is en waarom een wellicht aangepast multi-opf de problemen niet had kunnen ondervangen? De regering heeft het voornemen om de mogelijkheid tot het oprichten van een multi-opf binnen een periode van vijf jaar te beëindigen. Wat betekent dat voor deze (twee) fondsen? Hoe zal deze beëindiging in zijn werk gaan en hoe worden de consequenties daarvan opgelost?

Het voorstel voor een APF bundelt enerzijds het behoud van eigen identiteit van het collectief, inclusief de sociale en solidaire aspecten en het karakter, met de mogelijkheden van schaalvoordelen en lagere uitvoeringskosten. Kan de regering nader ingaan op die schaalvoordelen? Wat is dan concreet anders ten opzichte van wat nu al mogelijk is bij uitbesteding? *Asset pooling* kan wel onder het APF. Hoe verhoudt zich dat

met de eigenheid van de collectiviteit waarbij risicobereidheid een essentieel onderdeel is van de cultuur van een zelfstandig fonds?

Ook willen de leden van de CDA-fractie graag helderheid van de regering over de stelling dat een APF gaat ontlasten. «Zij zullen zich voortaan louter kunnen toeleggen op beslissingen die direct de belangen van werkgever, pensioendeelnemers en -gerechtigden raken», zo staat in de memorie van toelichting.[2] Welke beslissingen zijn dat? Wat wordt er anders, zelfstandige pensioenfondsen hebben toch diezelfde opdracht?

De regering is pertinent over het niet toelaten van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Europese mededingingsregels worden genoemd als enig argument. Deze argumentatie vinden de leden van de CDA-fractie vooralsnog te mager en zij verzoeken de regering een nadere motivering te geven.

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn onder meer door de leden van de CDA-fractie vragen gesteld met betrekking tot btw-heffing bij pensioenfondsen. De leden van de CDA-fractie hechten waarde aan zo laag mogelijke uitvoeringskosten bij pensioenfondsen en vinden dat de overheid dient bij te dragen aan lage kosten. Het tegengestelde is nu het geval. In dat kader vragen deze fractieleden om een afschrift van de inmiddels aan de Tweede Kamer toegezonden brief, ter invulling van de toezegging om nader in te gaan op de btw-plicht, zodat deze ook formeel bij de behandeling van het wetsvoorstel kan worden betrokken.[3]

Als de leden van de CDA-fractie deze brief goed interpreteren, dan wordt de in eerste instantie gehanteerde stelling dat er een verschil gemaakt moet worden tussen *defined contribution* (DC) regelingen en *defined benefit* (DB) regelingen niet meer gebruikt voor het onderscheid in btw-behandeling. Het zou er nu om gaan of het pensioenfonds al dan niet als beleggingsfonds kan worden gekenmerkt. Als deze leden dat goed zien, dan verschuilt de regering zich achter terminologie. Als de regering de stelling hanteert dat haar uitleg «EU-proof» is, dan zou zij ook kunnen aangeven dat de regering eigen beleidsvrijheid heeft om geen btw te heffen. Dit omdat de regering ook opmerkt dat er in andere EU-landen geen btw-plicht is. Is er dan wel sprake van een gelijk speelveld, zo vragen deze leden.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie om een reactie op brief van de Adviescommissie Pensioenrecht van de Nederlandse orde van advocaten, met een aantal opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel.[4] Kan de regering deze opmerkingen voorzien van commentaar?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds (APF). De reacties uit het veld bevestigen dat er breed behoefte bestaat aan een fonds dat meerdere pensioenregelingen kan uitvoeren vanuit strikt gescheiden achterliggende vermogens. Eerdere pogingen daartoe – premiepensioeninstelling (PPI), multi-ondernemingspensioenfonds (multi-opf) – vroegen dringend om een vervolg. Er is begrip voor de wens van de regering om geïnteresseerde partijen zo spoedig mogelijk de gelegenheid te gunnen een APF op te richten en aan de slag te gaan.

---

[2] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 3, p. 5.
[3] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IX, nr. 4.
[4] Brief van 15 september 2015; ter inzage gelegd onder griffienummer 157883.

Deze leden hebben nog wel enige zorgen. Die betreffen in de eerste plaats de goederenrechtelijke scheiding van vermogens van waaruit de binnen het APF ondergebrachte pensioenregelingen worden bediend. Het welslagen van deze ringfencing is voor het succesvol functioneren van het APF van groot belang; dat geldt ook in het (onwaarschijnlijke, maar nooit geheel uit te sluiten) geval dat een of meer collectiviteitskringen binnen een APF bedreigd worden door faillissement of surseance van betaling. Is de regering ervan overtuigd dat de daarbij niet betrokken collectiviteitskringen dan onder alle omstandigheden buiten schot kunnen blijven, en dat het effect van faillissement of surseance zich zal beperken tot het afgescheiden vermogen van de getroffen kringen alleen? Zou een scherpere formulering van het nieuwe artikel 123 van de Pensioenwet daartoe niet kunnen bijdragen? Ook in de huidige versie van artikel 123 wordt immers al gesproken over de noodzaak van afgescheiden vermogen voor het geval dat een pensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert, maar destijds werd dat beschouwd als een onvoldoende basis voor goederenrechtelijke werking. Waarom zou dat nu anders zijn?

Een tweede punt van zorg betreft de afbakening van werkterrein van het APF. Bestaat het risico niet, zo zouden de leden van de fractie van D66 de regering willen vragen, dat een APF door uitsluitend of vooral netto pensioenregelingen voor een of meer werkgevers aan te bieden zich de facto op het terrein van de pensioenverzekeraars begeeft? En zo ja, is dat dan geen ongewenste ontwikkeling? Daarnaast vragen deze leden of het nieuwe artikel 121a niet de ongewenste mogelijkheid creëert dat pensioenfondsen op de valreep van de inwerkingtreding ervan, hun statutaire werkingssfeer snel zouden kunnen uitbreiden.

Een derde punt van zorg betreft de toepassingsverklaring van artikel 83 van de Pensioenwet in de situatie dat bij de totstandkoming van een APF sprake is van waardeoverdracht vanwege de terugtredende pensioenuitvoerder. Daartegen kan namelijk blijkens artikel 83 door alle belanghebbenden (bijvoorbeeld individuele deelnemers) bezwaar worden gemaakt en dat bezwaar lijkt in de onderhavige situatie alleen te kunnen worden gehonoreerd door alsnog van de omzetting af te zien. Onderkent de regering de onwenselijkheid van dit de facto vetorecht? En deelt zij de opvatting van deze leden dat het huidige wetsvoorstel daarnaast ook onvoldoende voorziet in de wijze waarop (onder allerlei verschillende omstandigheden) waardeoverdracht van de ene collectiviteitskring naar de andere zou moeten kunnen worden gerealiseerd?

Een vierde punt van zorg is de kostenefficiëntie van de binnen een APF te verlenen diensten. Kan de regering de leden van de D66-fractie geruststellen dat de betrokken deelnemers voldoende beschermd kunnen worden tegen dienstverlening in een onaantrekkelijke prijs-kwaliteitsverhouding?

Ten vijfde vragen de leden van de D66-fractie aandacht voor de complexiteit van de in het wetsvoorstel beschreven structuur. Zij hebben begrip voor de veelheid aan bestuursmodellen waaruit gekozen kan worden en vertrouwen er graag op dat sociale partners daarvan verstandig gebruik zullen maken. Maar is er geen alternatief te verzinnen voor het voorschrift dat bij elke verandering in de samenstelling van de collectiviteitskringen een (tijdrovende en kostbare) statutenwijziging bij de notaris moet plaatsvinden, bijvoorbeeld door statutair vast te leggen dat nieuwe aansluitingen in de Staatscourant gepubliceerd zullen worden? En zou er niet veel aan fiscale eenvoud gewonnen kunnen worden door een APF een algemene vrijstelling van BTW voor beheersdiensten te verlenen?

Voorts verzoeken zij de regering om een reactie op de brief van 15 september 2015 van de Adviescommissie Pensioenrecht van de Nederlandse orde van advocaten, met de vier aanbevelingen inzake de Wet algemeen pensioenfonds.

Ten slotte constateren de leden van de D66-fractie dat deze schriftelijke inbreng, mede op verzoek van de regering, in tijd vooraf gaat aan de voorlichting van de Raad van State over de mogelijke repercussies van het amendement-Lodders/Vermeij[5]. Zij gaan ervan uit dat de regering haar commentaar op deze voorlichting onderdeel zal laten uitmaken van haar reactie op bovenstaande vragen. Naar die reactie zien deze leden met belangstelling uit.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel en hebben hierover de volgende vragen.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om verschil aan te brengen in het btw-regime voor beheersdiensten aan pensioenfondsen (beheer van *defined contribution* (DC) regelingen is btw-vrij, terwijl beheer van *defined benefit* (DB) regelingen wel btw-belast is). Kan de regering verduidelijken waarom – waar Nederland op grond van Europese regelgeving niet verplicht is om onderscheid te maken in btw-behandeling ter zake van de beheersdiensten van pensioenfondsen voor respectievelijk DB-regelingen en DC-regelingen en er dus sprake is van beleidsvrijheid ten faveure van een gelijke btw-behandeling – toch een verschil gemaakt zou moeten worden? Wat zijn de nadere argumenten op dit cruciale punt? Waarom is de regering van oordeel dat de zogenaamde Wheels- en ATP-arresten uit 2014 de keuze voor een verschil in behandeling juist ondersteunen?

In het advies dat de SER op 20 februari 2015[6] in het kader van de Nationale Pensioendialoog heeft uitgebracht staat op blz. 39 te lezen: «*In de huidige uitkeringsregelingen binnen het kader van het FTK worden vanaf het moment van toetreding toezeggingen gedaan over de (nominale) hoogte van het pensioen. Financiële schokken kunnen echter niet meer zoals vroeger opgevangen worden met behulp van de premies. Hierdoor is de gevoeligheid van het stelsel voor veranderingen in de risicovrije rente en tegenvallende beleggingsresultaten onthuld. Voor de nabije toekomst is de verwachting dat de rente en de economische groei laag zullen blijven, met als gevolg dat het indexatieperspectief broos is. In de praktijk zijn uitkeringen niet gegarandeerd (als het tegenzit moet er gekort worden en als het meezit kan het pensioen hoger worden) en hoewel we formeel nog steeds spreken van uitkeringsovereenkomsten, lijken ze feitelijk steeds meer op premieovereenkomsten, waarbij de uitkering afhangt van de beleggingsopbrengst en de risicovrije rente een verdeelregel is geworden*».
De leden van de PVV-fractie vinden het interessant om van de regering te vernemen in hoeverre zij het eens is met deze indruk, en hoe dit citaat uit het SER-advies in haar ogen te verenigen is met haar visie dat bij deze regelingen de deelnemers geen pensioen ontvangen waarvan de hoogte rechtstreeks afhangt van de betaalde pensioenpremies en het rendement van de beleggingen.

---

[5] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 17.
[6] Advies Toekomst Pensioenstelsel (advies 2015/01).

Tegen de achtergrond van genoemd SER-advies vragen de leden van deze fractie of de regering onderkent dat de keuze voor een verschil in btw-behandeling van beheersdiensten aan pensioenfondsen mogelijk kan leiden tot een verdere verschuiving van DB- naar DC-regelingen. En hoe verhoudt zich dat tot voortzetting van de zogeheten pensioendialoog casu quo de voorgenomen discussie over vormgeving van een «solide pensioen»?

Is het de regering bekend dat de btw-regelgeving in de EU-lidstaten wel degelijk geharmoniseerd is en er bewust beleidsruimte is gelaten aan de lidstaten? Waarom is aan de beleidsvrijheid die artikel 135, lid 1, letter g van de betreffende EU-richtlijn[7] biedt, in dit wetsvoorstel een andere invulling gegeven dan diverse andere lidstaten hebben gedaan? Waarom is gekozen voor een striktere interpretatie dan elders wordt gehanteerd, bijvoorbeeld door België, Duitsland, Engeland en Ierland?

De leden van de PVV-fractie vragen of de toegezegde analyse kan worden verstrekt aangaande de verschillen tussen DB- en DC-regelingen in zowel Nederland als in de andere EU-lidstaten, opdat de bevindingen kunnen worden betrokken bij de verdere behandeling in de Eerste Kamer.

Ten slotte vernemen deze leden graag wat in het kader van de ringfencing van de afzonderlijke afgescheiden vermogens, de waarborgen en criteria zijn bij de keuze om de uitvoering van meerdere pensioenregelingen als een financieel geheel binnen een collectiviteitskring van een algemeen pensioenfonds aan te merken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel Wet algemeen pensioenfonds. Zij hebben enkele vragen over het btw-regime voor beheersdiensten van pensioenfondsen.

Zien de leden van de SP-fractie het goed dat Nederland op grond van Europese regelgeving niet verplicht is om verschil in btw-behandeling te maken wat betreft de beheersdiensten van pensioenfondsen voor respectievelijk DB-regelingen en DC-regelingen? Dat blijkt toch immers uit de omstandigheid dat in meerdere andere EU-lidstaten wel een btw-vrijstelling van toepassing is op beheerdiensten aan pensioenfondsen? Dit betekent dat Nederland dus eveneens beleidsruimte heeft voor een gelijke btw-behandeling. Kan de regering hier nader op ingaan?

Ziet de regering ook dat een verschil in fiscale behandeling wat betreft uitvoeringskosten tussen DB- en DC-regelingen onwenselijk is en verstorend werkt in de maatschappelijke discussie over het pensioenstelsel?

Ziet de regering ook dat het onderscheid een belemmering kan vormen voor een APF om zowel DB- als DC-regelingen uit te voeren? De toerekening van de btw over algemene diensten die aan het APF geleverd worden, wordt immers zeer complex. Ziet de regering het risico dat dit in de praktijk zelfs een belemmering zou kunnen vormen voor het tot stand komen van een APF?

In de ons omringende landen België, Duitsland, Engeland, en ook in Luxemburg en Ierland, wordt ruimhartiger omgegaan met btw-vrijstellingen. Dit geldt zowel op het gebied van de koepelvrijstelling

[7] Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde,

als bij het vrijstellen van het beheer van pensioenvermogen. Nederland lijkt hiermee een striktere interpretatie te hanteren dan nodig is, hetgeen Nederlandse pensioenfondsen op achterstand zet. Dit lijkt een van de redenen waarom een aantal Nederlandse pensioenfondsen serieus naar vestiging in België kijkt. Kan het zo zijn dat het onderscheid leidt tot een verslechtering van de marktpositie van Nederland in verhouding tot andere lidstaten, wat de uitvoering van pensioenregelingen door pensioenfondsen betreft? Vindt de regering dat wenselijk?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds. Deze leden menen dat het van belang is dat de figuur van het algemeen pensioenfonds spoedig binnen de Nederlandse pensioensector werkelijkheid wordt. Zij kijken in het bijzonder met belangstelling uit naar het door de regering gevraagde aanvullend advies van de Raad van State naar aanleiding van het amendement-Lodders/Vermeij en beperken zich in afwachting van dit advies vooralsnog tot de volgende vragen betreffende het initiële wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stelt de regering dat de introductie van de algemene pensioeninstelling gefaseerd heeft plaatsgevonden.[8] Deze leden verkrijgen graag nader inzicht in de vraag waarom eerst andere figuren voor pensioenuitvoering zijn gecreëerd alvorens over te gaan tot de voorgenomen introductie van het algemeen pensioenfonds.

De regering geeft aan dat het multi-ondernemingspensioenfonds in vijf jaar zal worden afgebouwd. Beschouwt zij dit als een verwachting of juist als een bij wet afgedwongen bepaling? Hoe beschouwt zij in dit kader de toekomst van de premiepensioeninstelling?

Het is deze fractieleden ondanks de memorie van toelichting niet duidelijk waarom het verplichte bedrijfstakpensioenfonds vooralsnog wordt uitgesloten van de mogelijkheid zich om te vormen tot een algemeen pensioenfonds, temeer daar de regering opmerkt dit in de toekomst bepaald niet uit te sluiten. Wat weerhoudt de regering ervan dit nu reeds mogelijk te maken? Welke veranderingen dienen naar haar oordeel op te treden om dit in de toekomst mogelijk te maken?

Naar aanleiding van de beraadslaging met de Tweede Kamer is met de nota van wijziging[9] artikel 112a van het wetsvoorstel aangepast voor wat betreft de verplichting een minimum aan werkkapitaal beschikbaar te hebben. In plaats daarvan is de notie van weerstandsvermogen geïntroduceerd, hetgeen deze leden logisch achten. Zij verzoeken de regering er voor te zorgen dat een en ander ook in de uitvoeringsregeling zijn beslag krijgt.

In de nota van wijziging is tevens opgenomen dat het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel kan liggen binnen acht weken na de mededeling in de Staatscourant dat de wet referendabel is. De leden van de PvdA-fractie krijgen graag een nadere toelichting op deze handelwijze. Voorts vragen zij wat er gebeurt indien er reeds algemene pensioenfondsen actief worden, terwijl eerst daarna de Staten-Generaal op grond van de Wet raadgevend referendum en op voordracht van de regering besluit tot intrekking van de wet.

---

[8] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 3, p. 5.
[9] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 10.

De leden van de fractie van de PvdA wachten de beantwoording van hun vragen door de regering met belangstelling af.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog wel een aantal vragen.

De afgelopen jaren is er in de pensioenwetgeving veel veranderd, o.a. wat betreft de (versnelde) verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, de wijziging van het Financieel Toetsingskader (FTK), de versterking van het bestuur van de pensioenfondsen, de aanpassing van de maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en de maximering van het pensioengevend inkomen, en de pensioenaanvullingsregelingen, om een paar veranderingen te noemen. Veel van deze wijzigingen zijn ingrijpend. Daarbij komt dat recent de maatschappelijke pensioendialoog die door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gestart, werd afgerond. De regering heeft mede als vervolg op deze dialoog een notitie openbaar gemaakt waarin opties voor een toekomstbestendig pensioenstelsel worden verkend.[10] De vraag dient zich aan hoe dit nieuwe wetsvoorstel rond de invoering van een algemeen pensioenfonds past in deze sterk veranderde en veranderende pensioencontext en veelheid van pensioengerelateerde wetsvoorstellen. In hoeverre is met dit nieuwe wetsvoorstel sprake van een ontbrekende en onmisbare schakel en hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de doorgroei naar een nieuw, duurzaam en generatiebestendig pensioenstelsel? Nu komt de regering, aldus de memorie van toelichting, niet veel verder dan de constatering dat er sprake is van «een logische doorontwikkeling»[11]. Naar de mening van deze fractieleden is dat een te magere onderbouwing.

De regering geeft aan dat de huidige mogelijkheden voor het elders onderbrengen van de pensioenregeling niet voorzien in de wensen van de sociale partners. De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag een betere staving van deze stelling. Worden deze wensen breed gedeeld door werkgevers en werknemers, wat is hun oordeel over de contouren van het nieuwe algemene pensioenfonds en waren zij in het hele proces betrokken? Is er consensus tussen de partners dat de huidige fondsen te veel beperkingen hebben en dat een algemeen pensioenfonds hier soelaas kan bieden? Is hier onderzoek naar verricht?

Het aantal pensioenfondsen is in de afgelopen 20 jaar fors gedaald, vele – zo'n 700 fondsen – hebben een andere bestemming gekregen. Kan de regering een empirisch en kwantitatief overzicht bieden van de belangrijkste oorzaken en redenen voor deze afname? Is daarin een meer algemeen patroon te herkennen?

De regering duidt de voordelen van een algemeen pensioenfonds in termen van schaalgrootte (kostenreductie, beleggingsbeleid) en deskundig onafhankelijk bestuur. Ziet de regering ook potentiële nadelen van een dergelijk fonds, die in de uitvoeringsfase zorgvuldig gemonitord dienen te worden? De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan de sociale en solidaire aspecten van (veel van) de huidige fondsen (de eigen collectiviteitskring). Hoe wordt verzekerd dat deze basale waarden ook geborgd worden door het nieuwe algemeen pensioenfonds? Kan de regering dit nader beargumenteren? Is de definitie van (de reikwijdte van) een collectiviteitskring in alle gevallen helder en

[10] Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 263.
[11] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 3, p. 6.

ondubbelzinnig? Hoe dient risicodeling vorm te krijgen tussen oude en nieuwe collectiviteitskringen, tussen bestaande en nieuwe toetreders? Hoe ligt dit voor het vereiste weerstandsvermogen?

De toegang tot het algemeen pensioenfonds is breed; een uitzondering wordt gemaakt voor een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. De argumentatie van de regering is hier wat cryptisch: mogelijke marktverstorende werking door schaalgrootte en draagkracht. Kan de regering op dit punt een wat diepgaander argumentatie geven? Wat is het percentage van deze pensioenfondsen van het totaal aantal fondsen? Wat zijn de gevolgen indien deze fondsen wel de mogelijkheid hebben zich aan te sluiten bij een algemeen pensioenfonds? In de nota naar aanleiding van het nader verslag aan de Tweede Kamer[12] meldt de regering dat er een onderzoek is gestart naar opties om kleinere verplichtgestelde pensioenfondsen die behoefte hebben aan schaalvergrotingsopties, een alternatief te bieden. De resultaten zouden omstreeks deze tijd bekend moeten zijn. Graag krijgen de leden van de ChristenUnie-fractie inzicht in de onderzoeksresultaten. Naar aanleiding van het amendement van de Tweede Kamerleden Lodders en Vermeij is de Raad van State om advies gevraagd over de potentiële risico's die zijn verbonden aan het openstellen van het algemeen pensioenfonds voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Zal dit advies tijdig beschikbaar komen voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer? Wat is hier de regie? Heeft de regering al een beeld van de contouren van dit advies?

DNB verleent op basis van een ex-ante analyse van een aantal eisen de vergunning. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben bij herhaling aandacht gevraagd voor een juist evenwicht tussen de belangen van oudere en jongere generaties, tussen gepensioneerden en werkenden. DNB is in een eerder pensioendebat door deze leden gevraagd een generatietoets te ontwikkelen. Welke rol speelt deze toets in de ogen van de regering bij het al dan niet toekenning van de vergunning, ook waar het gaat om bestuurlijke representatie van generaties?

Ringfencing is een belangrijk instrument voor het behoud of de introductie van collectiviteitskringen. Kan de regering nader beschrijven wat – naast het juridisch instrumentarium – hier de meer precieze rol van DNB is? Een algemeen pensioenfonds dat meerdere collectiviteitskringen kent, krijgt per kring een afzonderlijk en eigen belanghebbendenorgaan. Dat lijkt de leden van de ChristenUnie-fractie een juist uitgangspunt. Hoe beoordeelt de regering in het geval van meerdere kringen de beheersbaarheid, uitvoeringslasten en bestuurskracht van het fonds? Worden deze in voldoende mate gecompenseerd door de voordelen van toegenomen schaalgrootte? Verwacht de regering een toename van belangenconflicten? De regering oordeelt negatief over de mening van DNB om de collectiviteitskringen instemmingsrecht en niet alleen adviesrecht te geven over de wijze waarop het fonds met door hen ingebrachte pensioengelden omgaat. De argumentatie van de regering is evenwel erg kort. De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag een meer uitgewerkte en substantiële reden waarom de regering de DNB-visie afwijst. Is deze kwestie ook in de maatschappelijke pensioendialoog aan de orde geweest?

De regering verwacht op basis van marktwerking en concurrentie een innovatie-impuls door het algemeen pensioenfonds. Kan de regering deze verwachting nader onderbouwen, ook met verwijzing naar de effecten van marktwerking in andere sectoren (zorg, openbaar vervoer, media)? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat buitenlandse partijen hun

[12] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 13, p. 9.

pensioenregelingen kunnen laten uitvoeren door een algemeen pensioenfonds indien zij zich conformeren aan het Nederlandse financieel toetsingskader. Geldt het omgekeerde ook? Kunnen buitenlandse pensioenfondsen (of marktpartijen) zich ook aandienen als een algemeen pensioenfonds indien zij de Nederlandse toetsingskaders volgen?

Het algemeen pensioenfonds is in beginsel vrijgesteld van vennootschapsbelasting. De achterliggende gedachte is dat de activiteiten van een dergelijk fonds «niet tot het behalen van winst leiden».[13] De cruciale vraag is dan wat volgens de regering de beweegredenen zijn van externe partijen om in deze nieuwe markt van pensioenfondsen te stappen. Schaalvergroting en efficiency zijn voor deze partijen immers geen primaire «drivers».

Op basis van consultatie in het veld verwacht de regering de oprichting van een tiental algemene pensioenfondsen. Kan de regering hier wat meer inzicht bieden: welke sectoren betreft het met name, welke partijen zijn daarbij in beeld, zijn er (naar verwachting) ook buitenlandse partijen bij betrokken?

Tot slot vernemen deze fractieleden graag welke vragen de regering gaat hanteren bij de beoogde evaluatie van het wetsvoorstel. De regering is voornemens om de evaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel uit te voeren. De genoemde periode van vijf jaar wordt door deze leden tamelijk lang gevonden. Kan deze periode gesynchroniseerd worden met de evaluatie van de andere pensioenwijzigingen, juist ook gezien de (beoogde) onderlinge relatie van de verschillende pensioenwetsvoorstellen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de 50PLUS-fractie

De leden van de 50PLUS- fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de oprichting van een algemeen pensioenfonds mogelijk te maken. Voor kleine fondsen is schaalvergroting een noodzaak. De enorme daling van het aantal zelfstandige fondsen is daarvan het levende bewijs. De terecht steeds hogere eisen die aan de governance worden gesteld, maken een zelfstandig voortbestaan problematisch. Daar staat tegenover dat verlies van de eigen identiteit een grote stap is.

De leden van deze fractie constateren dat het pensioenstelsel met de vier achtereenvolgende veranderingen in de pensioenwetgeving steeds ingewikkelder is geworden. De komst van een APF is een nieuwe ingewikkelde loot aan de boom. Op termijn zal de mogelijkheid van de multi-opf vervallen. Met het APF wordt de sociale partners inderdaad meer keuze geboden in de consolidatieslag. Alleen verplichte bedrijfstakpensioenfondsen worden uitgesloten van de APF-route. De regering onderzoekt wel of deze fondsen ook kunnen worden toegelaten. De randvoorwaarde van het Europees mededingingsrecht is daarbij de enige toets. Kan de regering aangeven of nog andere aspecten een rol spelen?

In tien jaar is het aantal fondsen gedaald van 839 naar 365. De vermindering van het aantal fondsen leidt tot minder waardeoverdrachten. Artikel 83 is daarbij van groot belang. Hoe zwaar tilt de regering aan het behoud van dit cruciale artikel 83, dat de rechten van de individuele aanspraken van alle deelnemers moet garanderen met het individuele bezwaarrecht? Bij gebruik van dit bezwaar kunnen individuele rechten en aanspraken niet worden overgedragen. De leden van deze fractie

[13] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 3, p. 18.

herinneren zich dat bij de ontwikkeling van het zogenaamd reëel stelsel dit artikel zou worden opgeheven. Door hevig verzet is dit stelsel niet tot stand gekomen en daarmede is artikel 83 in stand gebleven.

Bij artikel 84 bestaat dit individuele bezwaarrecht niet: de collectieve waardeoverdracht van artikel 84 vindt plaats bij liquidatie van de overdragende pensioenuitvoerder. Kan de regering nog eens toelichten hoe gehandeld moet worden bij een dekkingstekort dat zou kunnen leiden tot directe korting? De leden van de VVD-fractie in de Tweede Kamer informeerden[14] of dit perverse prikkels kan opleveren ten aanzien van de keuze voor een nieuwe (bestaande) collectiviteitskring, bijvoorbeeld in de situatie van moeten bijbetalen bij een dekkingstekort. Het antwoord van de regering is niet geheel duidelijk. Immers, zij merkt zelf op dat een sponsor niet gemakkelijk onder een bijstortingsverplichting uit kan komen door overgang naar een APF. Een aparte nieuwe collectiviteitskring in een APF kan in beginsel met voortzetting van het reservetekort gevormd worden, waardoor de bijstortverplichting van de sponsor niet behoeft te worden ingeroepen Volgens de regering kan DNB het fondsbestuur erop aanspreken of dit de meest passende route is in het belang van de deelnemers. Hoe kan dit dan hard worden gemaakt ter bescherming van de deelnemers?

Een APF kan in beginsel een buitenlandse pensioenregeling uitvoeren, maar de regering merkt op dat de prudentiële regels van het financieel toetsingskader (ftk) nauw samenhangen met de aard van de Nederlandse pensioenregelingen. Het verbreden van deze regels voor buitenlandse contracten vereist ontwikkeling van complexe wetgeving. De regering kiest ervoor het Europese denken over de nieuwe pensioenrichtlijn en over de kapitaaleisen af te wachten. Toont dit niet aan dat het ftk een extra, belangrijke, hinderpaal is voor de uitvoering van pensioen-regelingen? En bewijst dit niet dat Nederland met dit ftk Europees volledig uit de pas loopt? Hoe dient de recente verlaging van de ultimate forward rate (UFR) van vast 4,2% naar variabel – nu 3,3% – geplaatst te worden in de context van de EU?

Schaalvergroting moet leiden tot lagere uitvoeringskosten. Deze leden zijn verheugd dat mede op verzoek van de 50PLUS fractie in de Tweede Kamer een evaluatie van deze kosten al na 2 jaar zal plaatsvinden. Zou het niet wenselijk zijn ook de evaluatie van het ftk na 2 jaar te laten plaatsvinden?

Welke rol spelen de sociale partners in het bestuur van het APF? Hoe past het APF inde pensioendiscussie? Het aangenomen amendement-Lodders /Vermeij legt een hypotheek op de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel, nu de verplichtstelling daarmee indirect aan de orde komt. Dit amendement maakt gescheiden vermogens mogelijk bij een fusie van verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen, hetgeen mogelijk risico's voor de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling met zich brengt. Kan de regering nog eens aangeven hoe zwaar dit weegt in die discussie, los van het juridische aspect van het EU mededingingsrecht? Waarom is de Raad van State niet om een breder advies gevraagd? Deze leden hebben de indruk dat voorstanders van dit amendement zich onvoldoende realiseren welke verstrekkende gevolgen dit amendement kan hebben in de context van de pensioendiscussie, die nu – na de recente verschijning van de visie van het kabinet op de toekomst van het pensioenstelsel en het standpunt over de doorsneesystematiek – intenser en actueler wordt.
De Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf 2000) raakt het wezen van het huidige stelsel. De regering wil eerst

[14] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 13, p. 7/8.

een fundamentele discussie voeren over de verplichtstelling die volgens haar uitstekend zou passen in de nationale pensioendialoog, maar niet aan de orde is bij dit wetsontwerp. Welke gevaren ziet de regering bij een mogelijk voorsorteren op die discussie?

Huidige bedrijfstakpensioenfondsen kunnen tot schaalvergroting komen via uitbreiding van de verplichtstelling en uitbreiding van de statutaire werkingssfeer. Kan de regering aangeven in welke mate van beide mogelijkheden gebruik is gemaakt en welke belemmeringen mogelijk zijn opgetreden?

De Adviescommissie Pensioenrecht van de Nederlandse orde van advocaten heeft op 15 september een advies opgesteld over het wetsvoorstel APF en het genoemde amendement. De commissie stelt dat het beter is om bedrijfstakpensioenfondsen met een verplichtstelling toegang te geven tot een APF, dan om die fondsen toe te staan na een fusie gescheiden vermogens aan te houden. In dat laatste geval komt er ongelijkheid tussen pensioenfondsen bij. Verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen hebben dan bij uitzondering zowel de verplichtstelling als ook de mogelijkheid van ringfencing na een onderlinge fusie. Voor andere pensioenfondsen geldt dit niet. Voor die ongelijkheid is geen rechtsgrond en het lijkt volgens de adviescommissie ook in strijd met de taakafbakening. De commissie ontraadt het amendement op juridische en wetstechnische gronden. Een betere oplossing is volgens de commissie om ook bedrijfstakpensioenfondsen met een verplichtstelling zich via een fusie te laten omvormen tot een verplicht gesteld APF. Uitbreiding met het APF van het artikel over de verplichtstelling in de Wet Bpf 2000 en aanpassing van het artikel over de statuten in de Pensioenwet volstaan. In het artikel over de statuten zou dan een bepaling moeten komen waarin staat dat collectiviteitskringen zich beperken tot werkgevers in een bedrijfstak. Kan de regering reageren op dit advies?

De btw voor de pensioenfondsen is uitvoerig aan de orde geweest in de Tweede Kamer.
Lage uitvoeringskosten zijn belangrijk. Kan de regering nog eens toelichten waarom Nederland bij de btw voor administratieve diensten een uitleg geeft die afwijkt van die in andere lidstaten? Hierbij vragen de leden van de 50PLUS-fractie om een afschrift van de aan de Tweede Kamer toegezegde brief. Pensioenfondsen die DB-regelingen uitvoeren zijn niet aan te merken als een gemeenschappelijk beleggingsfonds waarvan het beheer is vrijgesteld. De vrijstelling van btw voor beheersdiensten geldt dus niet voor DB-regelingen. Het feit dat 80% van de regelingen een DB-karakter heeft[15] toont aan dat het belang van de btw-kwestie groot is. Is het wenselijk dat er afwijkende btw-regels gelden voor DB- en DC-regelingen? De regering merkt zelf op dat er diverse vormen van collectieve DC-regelingen (CDC- regelingen) zijn[16],waarbij de toezeggingen aan deelnemers onder het etiket CDC te verschillend zijn om onder een noemer te vatten. Zij merkt tevens op dat het uiteindelijk gaat over de vraag of de pensioenregeling het karakter heeft van een uitkeringsovereenkomst of premieovereenkomst of kapitaalovereenkomst. Kan de regering tegen deze door haar geschetste achtergrond de btw-toepassing nog eens tegen het licht houden? De regering stelt dat de arresten van het Hof van Justitie EU (HvJ EU) voor Nederland de bevestiging vormen dat de huidige toepassing van de vrijstelling voor het beheer ten aanzien van de pensioenfondsen «EU proof» is. Maar de

[15] Kamerstukken II 2014/15 34 117, nr. 9, p. 37.
[16] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 9, p. 38.

regering bevestigt ook dat het HvJ EU zich in de arresten niet expliciet heeft uitgesproken over het Nederlandse btw-regime.[17]

Kan de regering uitleggen waarom bij de indexatie van pensioenen wordt gesproken over toeslagenbeleid en elders regelmatig over indexatie?[18] Indexatie is toch geen toeslag, maar een zekere mate van aanspraak als de dekkingsgraad dit toelaat? Kan de regering in de toekomst dit verhullend taalgebruik vermijden als het gaat om een waardevast pensioen en alleen spreken over indexatie, waarvoor aanpassing van de tekst van het ftk nodig is? Heldere communicatie is hier in het geding.

De netto pensioenregeling voor inkomens boven 100.000 euro is een vrijwillige pensioenregeling in de zin van artikel 117 van de Pensioenwet, zodat ook de productafbakening van toepassing is. In dit verband wordt ook gesproken over fiscale hygiëne van het netto pensioen.[19] De leden van de fractie van 50Plus vragen of ook dit verhullende taalgebruik in de toekomst vermeden kan worden.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de beantwoording, alsmede de reactie op de voorlichting van de Raad van State m.b.t. het amendement Lodders / Vermeij met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Rinnooy Kan

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

[17] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 13, p. 14.
[18] Zie respectievelijk Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 9, p. 19 en Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 13, p. 12.
[19] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 9, p. 30.